



大会 — 第 38 届会议
执行委员会

议程项目 16: 简化手续和机读旅行证件

附件 9 — 《简化手续》的有关发展情况和今后三年拟议的工作方案

(由国际民航组织理事会提交)

执行摘要

本文重点介绍了国际民航组织简化手续 (FAL) 方案的任务和当前的首要优先事项, 并报告了方案自上届大会以来的发展情况。结论中提出简化手续方案今后三年工作的优先事项和预期成果。优先事项分为两类。在“努力做好手头工作”当中, 该方案重点应该整合其工作, 审查有关不遵守附件 9 标准和建议措施 (SARPs) 的问题, 并与从事简化手续工作的其他有关机构结成更紧密的联系。第二类“规划未来”, 涉及持续参与简化手续方案有关工作的技术进步, 包括准备应对新的和正在出现的问题。简化手续专家组还提出了每一优先事项的相关结果。

行动: 请大会核准 3.12 段所载的简化手续方案 2014-2016 年三年期拟议的优先事项和预期成果。

战略目标:	本工作文件涉及战略目标 B —《保安》和 C —《环境保护和航空运输的可持续发展》
财务影响:	无需额外资源。
参考文件:	附件 9 —《简化手续》

1. 引言

1.1 国际民航组织简化手续（FAL）方案是以《国际民用航空公约》（芝加哥公约）第十一条为基础，它要求民航界遵守边境管制当局对旅客、航空器和货物检查的法律。大会决议和理事会及航空运输委员会的决定规定了其他任务。

1.2 作为执行这项任务的措施，简化手续方案的目的是帮助各国实现边境通关作业的最高效率，同时实现并保持高质量的保安及执法。国际民航组织为满足这些目标制定出标准和建议措施（SARPs），载于《公约》附件 9 —《简化手续》之中。

1.3 附件 9 阐述了成员国的义务并规范了根据《芝加哥公约》满足法律规定的程序。附件 9 的标准和建议措施由发布的旨在协助各国执行附件规定的指导材料（通告或手册）予以补充。附件 9 的某些与保安相关的规定属于国际民航组织普遍保安审计计划（USAP）范畴之内。

2. 优先事项和发展情况

2.1 简化手续方案必须以协调方式解决各成员国、航空器和机场运营人及客户各自不同而又相互关联的利益，同时实现航空运输更加高效、有序和有吸引力。为满足国家的需要，本方案对包括保安威胁、非法移民、旅行证件欺诈、非法贩卖毒品和传染疾病传播的外部挑战做出回应。

2.2 成立于 1995 年的简化手续专家组在完成该方案的优先事项方面发挥着至关重要的作用。它帮助确保附件 9 保持最新状态。自成立以来，该专家组已全面重新编排并更新了标准和建议措施。

2.3 上届大会以来的发展情况包括理事会于 2011 年通过附件 9 的第 22 次修订，其中包括协助各国准备应对国际传染病爆发，加强为因不可抗力使其航班中断的航空旅客提供协助的措施。2012 年 6 月 18 日，理事会通过了第 23 次修订，它修改了附录 13，以便在流感大流行或大规模流行的情况下增强数据共享和有效应对。2012 年 10 月，简化手续专家组第七次会议（FALP/7）建议就残疾人无障碍航空运输、航空货物简化手续、旅行证件签发过程的安全问题对附件 9 进行广泛修订。专家组成立了一个工作组，制定出《国家航空运输简化手续方案》内容新的指导材料，并修订和完善了现有的简化手续指导材料。预计理事会将在其第 200 届会议期间考虑这些建议，作为第 24 次修订予以通过。简化手续专家组第七次会议还批准了《残疾人航空运输手册》（第一版）。Doc 9984 号文件是对此事现有指导的更新和修订版。

3. 2014-2016 年三年期的优先事项和成果

3.1 按照保安和简化手续 2014-2016 年三年期的战略目标所示，进一步强调国际民航组织在简化手续和相关的航空保安边境完好性事项方面的领导作用。

3.2 简化手续专家组（目前由 28 个成员国以及国际机场理事会和国际航空运输协会提名作为常驻观察员的专家组成）继续在国际民航组织与简化手续有关的服务中发挥很大作用，并为制定新的或修订标准和建议措施及其指导材料提供专业知识。

3.3 经与简化手续小组成员协商后，秘书处提出了下三年期的优先事项和成果。

努力做好手头工作

3.4 国家在执行附件 9 时面临挑战。因此，建议简化手续方案**整合其工作**，为各国之利益尽可能协助提供一套简化并得到增强的基于绩效的标准和建议措施。这种过程将重点确定附件 9 的标准和建议措施包含的共同成果和主题，以确定其持续效用和相关性，重组并简化现有规定。该方案应对其任务进行管理，确保它不只是专注于制定新的标准和建议措施及指导材料，而是保持现有材料有用、相关和有针对性。

3.5 普遍保安审计计划的审计发现一些标准和建议措施高度缺乏有效实施。同时查明**不遵守标准和****建议措施**的其他问题。简化手续方案因此应该查明不遵守现行标准和建议措施的原因。这个过程所需的第一步是了解不遵守背后的原因，然后采取适当策略，例如通过手册、能力建设活动和培训进一步澄清标准和**建议措施**对各国提供协助。

3.6 国际民航组织各种论坛之间也应建立**更紧密的联系与合作**(如机读旅行证件技术咨询小组和航空保安专家组)，利用可能重复和各机构所考虑类似问题的优势。同样，应加强与其他从事简化手续类似问题的非国际民航组织机构的协调。

规划未来

3.7 规划未来涉及简化手续方案持续参与其工作中的**技术进步**，并准备应对新的和正在出现的问题。注意到国际航空对于许多不同行业的重要意义，简化手续方案有机会在这方面提供领导和指导。

3.8 附件 9 纳入技术进步将加强现有程序，也为各国的边境过境和航空保安措施提供更大能力。自动化边境管制(ABCS)的规定，包括使用生物特征识别、应急预案、电子登机 and 身份检查，确保全球统一，为各国和旅客之利益提供更高水平的效率。使用和转发预报旅客资料和旅客姓名记录数据的其他标准和建议措施，会使数据收集质量和准确性更高，进一步加强这种系统目前的使用。越来越多地使用技术(如 ABCS)也有助于在机场资源匮乏情况下提高服务水平。强化附件 9 的框架将实现灵活性，使新技术有效地融入国际系统之中。

3.9 鉴于最近与健康有关及破坏航空的其他事件，还需要解决处理和应对此类事件的差距，例如：国家卫生规划、边境过境和备灾工作。由于这些破坏性事件通常很少或在没有警告情况下发生，制定战略提供这方面的指导和统一，需要简化手续方案解决，以便向各国对于未来事件的最适当反应提供指导意见。

3.10 最近发生的事件使空运货物的简化手续以及相关的安全问题成为关注焦点。这就要求更重视加强标准和**建议措施**并制定这一问题的指导材料，特别是与世界海关组织(WCO)和相关行业的合作伙伴合作。

3.11 简化手续专家组强调管理和处理航空运输无人陪伴未成年人这一重要问题。国家和航空器运营人关于处理未成年人的不同做法产生混淆和误解。为此统一标准并提供明确指导，将减轻对此事的许多关注和敏感性。

3.12 下表概述了简化手续方案 2014-2016 年三年期拟议的优先事项和预期成果：

类别	优先事项：2014-2016	成果
A. 努力做好手头工作	1. 不遵守标准和建议措施	a) 查明不遵守标准和建议措施的原因； b) 制定战略以协助各国予以遵守
	2. 整合工作	a) 确定附件9的共同成果与主题； b) 确定标准和建议措施的持续有效性及实用性；和 c) 重新编排并简化标准和建议措施。
	3. 与有关实体更紧密的联系与合作	a) 在国际民航组织内部和与非国际民航组织实体建立更密切的联系。
B. 规划未来	1. 应对新的和正在出现的问题	a) 加强破坏性事件和货物简化手续的标准和建议措施或指导（后者是与世界海关组织和工业界合作）； b) 制定无人陪伴未成年人的标准和建议措施和指导。
	2. 技术进步	a) 附件9中纳入自动化边境管制的其他标准和建议措施；和 b) 加强预报旅客资料和旅客姓名记录的标准和建议措施。

附录

简化手续方案须解决挑战的示例（第 2.1 段），包括：

1. **对保安的威胁，包括非法移民：**人员流动可能对国家和/或航空保安构成威胁；非法移民（一个人在有或无犯罪分子的协助下从一个国家企图蒙混过关迁徙到另一个国家）；到达目的地的旅客没有证件（途中在航空器上毁坏其旅行证件）；毒品走私活动。

—— 通过不予受理入境人员和被驱逐者的标准和措施和指导材料及旅客信息预报（API）和互动旅客信息预报和旅客姓名记录（PNR）数据系统，协助各国识别和预防，或采取必要措施打击对国家/航空保安构成危险和/或试图非法移民人员的旅行。旅客姓名记录数据传输也有助于打击毒品走私。与货运相关的标准和措施使主管部门和行业适应 911 事件后新的货物保安环境，使用风险管理技术，并最大限度地利用自动化信息系统等示例予以解决。

2. **旅行证件欺诈：**例如旅客使用伪造旅行证件或属于他人真实文件旅行。

—— 通过旅行证件签发过程安全的标准和措施和指导材料、控制旅行证件欺诈、防止身份证明被盗、“一人一本护照”概念和强制性签发机读护照等示例予以解决。

3. **传染性疾病的传播：**例如严重急性呼吸系统综合症（SARS）、甲型 H1N1 流感、禽流感。

—— 通过协助各国准备国际爆发传染性疾病预防公众健康风险或引起国际关注的公众健康突发事件的标准和措施及指导材料，以及在大流行或大规模疫情情况下加强数据共享和高效应对等示例予以解决。

4. **航班中断/航空业面临的挑战：**自然灾害和公众健康原因导致航空服务中断。

—— 通过国家采取措施向其航班因为不可抗力被打乱的旅客提供协助的标准和措施及指导材料，实施旅客数据交换整体统一的国际标准，减轻航空公司因为非统一旅客信息预报和旅客姓名记录制度遇到的困难等示例予以解决。

5. **其他予以解决的挑战**包括入境/进港延误和拒绝航空运输放射性物质，特别是医疗用途使用的材料，简化航空器事故受害者及其家属入境/离境要求并向残疾人士提供航空运输的便利。